

Responsabilità- tipologie

10.12.2019

andrea crismani

Risarcibilità

Responsabilità civile verso terzi

Responsabilità civile da comportamento illecito

- Principio di responsabilizzazione
- Principio di giustiziabilità
- Fine dell'immunità dello Stato e della p.a.
- Vari tipi di responsabilità
- Art. 340, c. 2 TFUE

Tipi di responsabilità

- Amministrativo contabile del dipendente p.
- **Contabile del dipendente p.**
- **Civile verso terzi del dipendente p.**
- Civile verso terzi della PA
- Di risultato del dirigente
- Disciplinare del dipendente p.
- Penale del dipendente p.
- Responsabilità amministrativa da reato degli enti (l. 231/01)
- Da atto/fatto lecito dannoso della PA

CATALOGO DELLE RESPONSABILITÀ

Artt. 2 e 2bis l. 241 /1990

- Art. 2 comma 9. La mancata o tardiva emanazione del provvedimento nei termini costituisce **elemento di valutazione della performance individuale**, nonché di **responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile** del dirigente e del funzionario inadempiente.

- Art. 2bis comma 1.

Le pubbliche amministrazioni e i soggetti di cui all'[articolo 1, comma 1-ter](#), sono tenuti al **risarcimento del danno** ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento.

- Art. 2bis comma 1-bis. Fatto salvo quanto previsto dal comma 1 e ad esclusione delle ipotesi di silenzio qualificato e dei concorsi pubblici, in caso di inosservanza del termine di conclusione del procedimento ad istanza di parte, per il quale sussiste l'obbligo di pronunciarsi, **l'istante ha diritto di ottenere un indennizzo per il mero ritardo** alle condizioni e con le modalità stabilite dalla legge o, sulla base della legge, da un regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400. In tal caso le somme corrisposte o da corrispondere a titolo di indennizzo sono detratte dal risarcimento.

Responsabilità extracontrattuale ex art. 340 TFUE.

Ricorso diretto.

Oggetto: controversie relative al risarcimento dei danni causati da istituzioni, organi, organismi o dagli agenti dell'Unione nell'esercizio delle loro funzioni.

Giurisdizione: la competenza in materia spetta alla Corte di giustizia.

Presupposto soggettivo: comportamento colposo, che può consistere anche solo nell'emanazione di atti normativi illegittimi.

Presupposti oggettivi:

esistenza di un danno certo e reale. (Nel danno risarcibile vanno ricompresi il lucro cessante, il danno morale e gli interessi);

nesso causale diretto tra comportamento illegittimo e danno lamentato.

Procedimento: Il termine di prescrizione per la proposizione dell'azione di responsabilità extracontrattuale è quinquennale (cinque anni dal verificarsi del fatto dannoso).

Art. 28 Cost

I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono **direttamente responsabili**, secondo le leggi penali, civili e amministrative, **degli atti compiuti in violazione di diritti**.

In tali casi la **responsabilità civile** si **estende allo Stato e agli enti pubblici**.

- Responsabilità sussidiaria e parallela?
- Prima agire contro dipendente e poi contro PA?
- NO: responsabilità solidale e non necessariamente parallela
- Perché responsabilità della PA per i fatti del dipendente? Perché la costruzione è basata sul rapporto organico - immedesimazione organica sia per comportamenti che per provvedimenti
- Vi deve essere un nesso di occasionalità necessaria – no frattura rapporto organico

TU impiegati civili dpr 3/57

- **Art. 18. (Responsabilita' dell'impiegato verso l'Amministrazione)** L'impiegato delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, e' tenuto a risarcire alle amministrazioni stesse i danni derivanti da violazioni di obblighi di servizio. Se l'impiegato ha agito per un ordine che era obbligato ad eseguire va esente da responsabilita', salva la responsabilita' del superiore che ha impartito l'ordine. L'impiegato, invece, e' responsabile se ha agito per delega del superiore.
- **Art. 19. (Giurisdizione della Corte dei conti)** L'impiegato, per la responsabilita' di cui al precedente articolo, e' sottoposto alla giurisdizione della Corte dei conti nei modi previsti dalle leggi in materia. La Corte, valutate le singole responsabilita', puo' porre a carico dei responsabili tutto il danno accertato o parte di esso. Il diritto al risarcimento si estingue con il decorso del termine di prescrizione ordinario previsto dal Codice civile.
- **Art. 21. (Responsabilita' dell'agente contabile)** Resta regolata dalle norme vigenti la speciale responsabilita' dell'agente contabile.

Art. 22 Responsabilità verso i terzi

- L'impiegato che, nell'esercizio delle **attribuzioni** ad esso conferite dalle leggi o dai regolamenti, cagioni ad altri un **danno ingiusto** ai sensi dell'art. 23 **e' personalmente obbligato a risarcirlo**. L'azione di risarcimento nei suoi confronti **puo' essere esercitata congiuntamente con l'azione diretta nei confronti dell'Amministrazione** qualora, in base alle norme ed ai principi vigenti dell'ordinamento giuridico, sussista anche la responsabilità dello Stato. **L'amministrazione che abbia risarcito il terzo del danno cagionato dal dipendente si rivale agendo contro quest'ultimo a norma degli articoli 18 e 19**. Contro l'impiegato addetto alla **conduzione di autoveicoli o di altri mezzi meccanici** l'azione dell'Amministrazione e' ammessa solo nel caso di danni arrecati per dolo o colpa grave.

Art. 23 Danno ingiusto

- E' danno ingiusto, agli effetti previsti dall'art. 22, quello derivante da ogni violazione dei diritti dei terzi che l'impiegato abbia commesso per **dolo o per colpa grave**; restano salve le responsabilita' piu' gravi previste dalle leggi vigenti. La responsabilita' personale dell'impiegato sussiste tanto se la violazione del diritto del terzo sia cagionata dal **compimento di atti od operazioni**, quanto se la detta violazione consista nella **omissione** o nel **ritardo ingiustificato** di atti od operazioni **al cui compimento l'impiegato sia obbligato** per legge o per regolamento.

No parallelismo Differenze tra responsabilità impiegato e PA

- impiegato solo se (dolo o) colpa **grave**
- PA anche se colpa lieve o lievissima
- Fascia di sicurezza: gravità colpa
- Art. 23 dpr 3/57 e anche art. 1 l. 20/94

No sussidiarietà – si concorrenza

- Possibile azione diretta nei confronti della PA
- Vi deve essere un nesso di occasionalità necessaria
- no frattura rapporto organico: dolo, ragioni personali, atti viziati da incompetenza assoluta

!! Ingiustizia del danno

- Il danno ingiusto era solo se conseguiva a lesione di diritto soggettivo e non dell' interesse legittimo
- Il risarcimento era ammesso per tutti i comportamenti (meri) della PA **ma non per i danni causati da provvedimenti amministrativi in quanto frutto di potere che si rapportava con l'interesse legittimo**
- Unico caso anteriore alla risarcibilità degli interessi legittimi era il caso dell' interesse legittimo oppositivo con la tecnica del diritto soggettivo affievolito

Sent. Cass n. 500/99

- L'ingiustizia si individua nella lesione di una situazione giuridicamente rilevante indipendentemente dalla sua classificazione in termini di diritto soggettivo o interesse legittimo.

Ante Cass. Cass. S.U. 22 luglio 1999, n. 500

- Negazione riparazione danni da lesione interessi legittimi pretensivi
- Necessità del previo annullamento dell'atto per danni da lesione di interessi legittimi oppositivi («deve risorgere il diritto soggettivo»)

Primi passi

- Direttiva comunitaria in tema di appalti **n. 89/665** e conseguenti leggi italiane nn. 19 febbraio 1992, n. 142 e successive
- Contrasta i principi del diritto italiano, perché ripara danni da lesione di meri interessi legittimi (Cassazione: «l'obbligo di adeguarsi alla direttiva, recepita dalla L. 142/92, crea una vera e propria eccezione nel sistema, ma non introduce un principio generale di risarcibilità degli interessi legittimi pretensivi.);
- Gli appalti sono banditi non per dare attività alle imprese, ma nell'interesse collettivo perseguito dall'ente; (meri interessi legittimi: differenze rispetto all'uso della proprietà e rispetto alla iniziativa economica privata).
- Scopo della direttiva è stato quindi sanzionare l'inosservanza delle norme comunitarie

Precedenti poco noti

- D.L. 5 ottobre 1993, n. 398 (nel testo della L. di conversione: 4.12.1993, n. 493), art. 4, **in edilizia**: resp. del funzionario (responsabile del procedimento e del competente per il provvedimento finale) che **ritardano il provvedimento rispondevano dei danni**. Si desumeva ex 28 Costituzione che rispondeva anche l'ente. Vicende varie successive...↓
- Soluzione definitiva: L. 23 dic. 1996, n. 662, art. 2, comma 60: ha **completamente sostituito l'art. 4 L. 398/93** (procedure con termini rigorosi ed eventuale commissario regionale ad acta: non c'è più la responsabilità per ritardo).

- la lettera h, del comma 5, dell'art. 20 della L. 15 marzo 1997, n. 59, che nell'ambito di ampie deleghe al Governo, prevede un “indennizzo automatico e forfettario” per il ritardo nella emanazione dei provvedimenti amministrativi

Con la sent. 500/99...

- La lesione di un interesse legittimo, al pari di quella di un diritto soggettivo o di altro interesse (non di mero fatto ma) giuridicamente rilevante, rientra infatti nella fattispecie della responsabilità aquiliana [art. 20143 c.c.] ai fini della qualificazione del danno come ingiusto.

- Ciò non equivale certamente ad affermare la indiscriminata risarcibilità degli interessi legittimi come categoria generale.
- Potrà infatti pervenirsi al risarcimento soltanto se l'attività illegittima*** della P.A. abbia determinato la lesione dell'interesse al bene della vita al quale l'interesse legittimo, secondo il concreto atteggiarsi del suo contenuto, effettivamente si collega, e che risulta meritevole di protezione alla stregua dell'ordinamento.

- In altri termini, la lesione dell'interesse legittimo è condizione necessaria, ma non sufficiente, per accedere alla tutela risarcitoria ex art. 2043 c.c., poiché occorre altresì che risulti leso, per effetto dell'attività illegittima (e colpevole) della P.A., l'interesse al bene della vita al quale l'interesse legittimo si correla, e che il detto interesse al bene risulti meritevole di tutela alla luce dell'ordinamento positivo».

Risarcibilità – illiceità – illegittimità

Riconducendo la responsabilità della P.A. al modello aquiliano dell'art. 2043 c.c., **la Cassazione con sent. n. 500/1999 ha escluso**, sul piano dell'elemento oggettivo dell'illecito, **che l'illegittimità dell'atto sia sufficiente a dimostrare la responsabilità** dei soggetti pubblici.

(Più modelli di responsabilità)

A tal proposito, è noto il diverso grado di innovatività di tale pronuncia a seconda del carattere oppositivo ovvero pretensivo dell'interesse offeso.

- «dalla pura illegittimità dell'atto amministrativo, alias lesione dell'interesse legittimo, non è possibile ricavare *tout court* la responsabilità della P.A.»,
- oltre all'accertamento della lesione dell'interesse legittimo va accertato anche quello della lesione dell'interesse, meritevole di tutela, al bene della vita ad esso sotteso

Gli elementi

Il giudice, infatti, secondo le SS.UU. della Cass:

- «a) in primo luogo, dovrà accertare la sussistenza di un evento dannoso;
- b) procederà quindi a stabilire se l'accertato danno sia qualificabile come danno ingiusto [...];
- c) dovrà inoltre accertare, sotto il profilo causale, facendo applicazione dei noti criteri generali, se l'evento dannoso sia riferibile ad una condotta (positiva o omissiva) della P.A.;
- d) provvederà, infine, a stabilire se il detto evento dannoso sia imputabile a dolo o colpa della P.A.».

La colpa

la colpa (unitamente al dolo) costituisce infatti componente essenziale della fattispecie della responsabilità aquiliana ex art. 2043 c.c.; e non sarà invocabile, ai fini dell'accertamento della colpa, il principio secondo il quale la colpa della struttura pubblica sarebbe in re ipsa nel caso di esecuzione volontaria di atto amministrativo illegittimo [...].

Per aversi responsabilità si dovrà svolgere una più penetrante indagine,

— non limitata al solo accertamento dell'illegittimità del provvedimento[...],

— bensì estesa anche alla valutazione della colpa, non del funzionario agente (da riferire ai parametri della negligenza o imperizia), ma della P.A. intesa come apparato [...] che sarà configurabile nel caso in cui l'adozione e l'esecuzione dell'atto illegittimo (lesivo dell'interesse del danneggiato) sia avvenuta in violazione delle regole di imparzialità, di correttezza e di buona amministrazione alle quali l'esercizio della funzione amministrativa deve ispirarsi e che il giudice ordinario può valutare, in quanto si pongono come limiti esterni alla discrezionalità.

La qualificazione della responsabilità della P.A.

- Extracontrattuale 2043 cc
- Contrattuale 1218 cc
- Precontrattuale 1337 cc

Teoria resp. contrattuale o da contatto

«nel momento in cui viene instaurato un procedimento amministrativo sorge fra privato e pubblica amministrazione una relazione inquadrabile nella maglie del rapporto obbligatorio»



Piú precisamente il rapporto obbligatorio che si instaura tra p.a e privato cittadino non sorge

—«dal semplice contatto procedimentale» (come ritiene, invece, la giurisprudenza che pur condivide la tesi del carattere contrattuale della responsabilità della P.A.)

—«bensì specificamente dallo status della P.A., che impone ad essa di agire in maniera legittima»



Dall'affidamento riposto sullo *status* di pubblica amministrazione, e dunque sulla correttezza del suo agire, nascono, «in forza del principio di buona fede», una serie di obblighi di protezione.

contra

Cons. Stato n. 4239/2001 e Cass. n. 157/2003, sono obblighi “senza prestazione” in quanto:

«La posizione di supremazia della p.a. impedisce di considerarla alla stregua di un debitore, anzi proprio tale posizione ha dato vita e significato alla figura dell'interesse legittimo»

Vantaggi responsabilità contrattuale in termini probatori

la responsabilità contrattuale non si fonda sulla colpa, ma scaturisce dal mero inadempimento o inesatto adempimento del debitore,

il debitore, per scagionarsi dalla responsabilità (sorta sic et simpliciter dall'inadempimento o inesatto adempimento), dovrà assolvere l'onere di provare che la prestazione sia divenuta impossibile per fatto a lui non imputabile

Differenze tra il danno contrattuale ed il danno extracontrattuale

- responsabilità contrattuale, ossia quella da inadempimento di una prestazione, il danno contrattuale deriva da un non fare da parte del debitore ciò che egli avrebbe dovuto (culpa in non faciendo)
- al contrario il danno extracontrattuale deriva da una condotta che integra una violazione di un dovere assoluto (il *neminem laedere*), dovere assoluto che si colloca al di fuori di una relazione specifica fra soggetti determinati (culpa in faciendo).

Pregiudiziale amministrativa?

- **deve escludersi la necessaria dipendenza del risarcimento dal previo annullamento dell'atto illegittimo e dannoso, al giudice amministrativo può essere chiesta la tutela demolitoria e, insieme o successivamente, la tutela risarcitoria completa, ma anche la sola tutela risarcitoria, senza che la parte debba in tal caso osservare il termine di decadenza pertinente all'azione di annullamento.**

Art. 30. Azione di condanna

- 1. L'azione di condanna può essere proposta contestualmente ad altra azione o, nei soli casi di giurisdizione esclusiva e nei casi di cui al presente articolo, anche in via autonoma.
- 2. Può essere chiesta la condanna al risarcimento del danno ingiusto derivante dall'illegittimo esercizio dell'attività amministrativa o dal mancato esercizio di quella obbligatoria. Nei casi di giurisdizione esclusiva può altresì essere chiesto il risarcimento del danno da lesione di diritti soggettivi. Sussistendo i presupposti previsti dall'articolo 2058 del codice civile, può essere chiesto il risarcimento del danno in forma specifica.

- 3. La domanda di risarcimento per lesione di interessi legittimi è proposta entro il termine di decadenza di centoventi giorni decorrente dal giorno in cui il fatto si è verificato ovvero dalla conoscenza del provvedimento se il danno deriva direttamente da questo. Nel determinare il risarcimento il giudice valuta tutte le circostanze di fatto e il comportamento complessivo delle parti e, comunque, **esclude il risarcimento dei danni che si sarebbero potuti evitare usando l'ordinaria diligenza, anche attraverso l'esperimento degli strumenti di tutela previsti.**

- 4. Per il risarcimento dell'eventuale danno che il ricorrente comproui di aver subito in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento, il termine di cui al comma 3 non decorre fintanto che perdura l'inadempimento. Il termine di cui al comma 3 inizia comunque a decorrere dopo un anno dalla scadenza del termine per provvedere.

- 5. Nel caso in cui sia stata proposta azione di annullamento la domanda risarcitoria può essere formulata nel corso del giudizio o, comunque, sino a centoventi giorni dal passaggio in giudicato della relativa sentenza.
- 6. Di ogni domanda di condanna al risarcimento di danni per lesioni di interessi legittimi o, nelle materie di giurisdizione esclusiva, di diritti soggettivi conosce esclusivamente il giudice amministrativo.

risarcibilità interesse oppositivo

Nell'eventualità che il potere pubblico incida su un interesse oppositivo – che presuppone, si ricorda, la preesistenza di una posizione giuridica di vantaggio in capo al privato – il GA ha ammesso la risarcibilità del danno subito dal privato derivandolo dalla semplice illegittimità del provvedimento.

In tal caso, infatti, **la lesione dell'interesse alla conservazione del bene implica ex se l'accertamento del danno ingiusto ai sensi dell'art. 2043 c.c. senza, cioè, necessità di valutazioni ulteriori.**

risarcibilità interessi pretensivi

Per ciò che concerne gli interessi pretensivi, la più volte ricordata sentenza n. 500/99 ha distinto nettamente il piano dell'*illegittimità dell'atto* da quello dell'*illiceità del comportamento* prevedendo espressamente che il giudice, a fronte di una domanda risarcitoria, debba necessariamente effettuare un **giudizio prognostico sulla spettanza del bene della vita**, al fine di valutare la legittimità sostanziale della pretesa del privato.

Poteri del giudice

sorto il problema di verificare se e come il giudice del risarcimento possa sostituirsi, sia pure nell'ottica prognostica, nel valutare la fondatezza della pretesa del privato.

La critica più pregnante si riferisce al fatto che in “in base al principio della separazione dei poteri, tale ricostruzione porterebbe a negare *tout court* il ristoro del privato, data l'impossibilità per il giudice di sostituirsi all'amministrazione nell'effettuare scelte riservate alla sua funzione”.

diversi poteri di cui la P.A. risulta titolare nell'esplicazione delle proprie potestà.

A tal proposito, infatti, **occorre distinguere tra attività *vincolata*, attività *tecnico-discrezionale* ed attività *discrezionale pura*** con la doverosa premessa che il giudizio sulla spettanza muta i caratteri del processo amministrativo trasformando lo stesso da *giudizio sull'atto* a *giudizio sul rapporto*

attività vincolata

qualora l'attività illegittima della pubblica amministrazione concerna **provvedimenti vincolati** il giudice del risarcimento, accertata la sussistenza dei presupposti di legge, può certamente stabilire che, dati specifici presupposti, l'amministrazione avrebbe dovuto accordare il bene della vita.

discrezionalità tecnica

- Per il caso di attività connotata da **discrezionalità tecnica**, in linea con gli ultimi sviluppi giurisprudenziali che hanno sganciato tale tipo di attività dal merito amministrativo, si ammette un sindacato del giudice “intrinseco” benché “debole” e, dunque, non sostitutivo

Segue 2 posizioni contrastanti

TEORIA 1

Per un primo filone interpretativo il giudizio sulla spettanza sarebbe ugualmente precluso, in quanto il giudice non si limiterebbe a censurare la valutazione effettuata dalla P.A., ma compirebbe egli stesso *ex novo* la valutazione tecnica comportando ciò un irrimediabile *vulnus* al supremo *principio della separazione dei poteri*.

TEORIA 2

Altra parte degli interpreti, all'opposto, ammette un simile sindacato, dal momento che, in tal caso, il giudice, lungi dall'incidere sul concreto dispiegarsi dell'attività amministrativa, compirebbe le proprie valutazioni tecniche, con l'ausilio dello strumento della consulenza tecnica – introdotta nel nostro ordinamento già dalla L. n. 205/00 ora contenuta nel Cpa –, al solo fine di accertare la spettanza del ristoro patrimoniale.

più complesso si presenta il giudizio sulla spettanza nel caso di **discrezionalità pura** (ossia **amministrativa**) della pubblica amministrazione dacché, in tal caso, la valutazione del giudice andrebbe ad incidere sul “nocciolo duro” della funzione amministrativa.

In tale evenienza, infatti, ove si ammettesse la possibilità per l'organo giudicante di vagliare scelte che attengono al merito amministrativo (ossia, all'opportunità e convenienza del provvedimento) si verificherebbe un'indebita ingerenza da parte del primo nella sfera esclusiva riservata all'amministrazione: il tutto in aperto contrasto con il noto principio di separazione dei poteri.

Teoria 1

Secondo una prima impostazione il g.a. potrà compiere il giudizio prognostico, al solo fine di risarcire il danno per equivalente, per verificare la spettanza del bene della vita all'interessato, essendo onere processuale della p.a. resistente dedurre in giudizio le ragioni ostative ulteriori rispetto a quella reputata illegittima.

In sostanza, l'indagine del g.a. implicherebbe una ripetizione, ai soli fini risarcitori, della procedura finalizzata all'accertamento della sussistenza dei presupposti per il rilascio dell'agognato provvedimento.

Teoria 2

Altro orientamento nega la possibilità per il g.a. di compiere il giudizio prognostico, ma ritiene che il risarcimento del danno da lesione di interesse pretensivo **possa essere concesso in presenza di seria probabilità di soddisfacimento dell'interesse pretensivo** da parte dell'amministrazione nel caso avesse posto in essere un'attività non inficiata da illegittimità. La *chance* viene, quindi, in rilievo in funzione eziologica, come onere in capo al danneggiato di dimostrare di possedere una possibilità superiore al 50% di ottenere il bene della via dall'amministrazione; ovvero in chiave ontologica, ove la percentuale sia inferiore (con correlativo coefficiente di riduzione dell'entità del danno) e si individui come bene leso non il risultato finale perso ma la perdita della possibilità di ottenerlo (su questa china si pone, da ultimo, **Cass., sez. unite, 26 gennaio 2009, n. 1850**).

Teoria 3

Terzo orientamento esclude ogni possibilità di risarcimento in presenza di attività discrezionale, e fa salve sole le ipotesi in cui l'amministrazione rieditando il potere abbia riconosciuto la spettanza del bene della vita, nel qual caso si avrà un danno da ritardo ovvero nel caso in cui il giudicato eroda di fatto qualsivoglia margine di discrezionalità dell'amministrazione.

Teoria 4

carattere radicalmente negativo - giurisprudenza minoritaria - giunge ad escludere qualsiasi possibilità di risarcimento dell'interesse legittimo pretensivo in ragione della struttura della posizione giuridica *de qua*. L'interesse pretensivo, secondo questa tesi, assicura solo che il bene della vita sarà negato o concesso nel rispetto di determinate regole e non garantisce il rispetto del bene in questione. Pertanto, conclusosi il procedimento a valle del giudizio impugnatorio con la concessione o con la legittima negazione dello stesso con un nuovo provvedimento, non vi è più spazio per far valere posizioni giuridiche garantite e deve escludersi l'esistenza di un pregiudizio risarcibile.

Danno da ritardo

- il tempo è un bene della vita in sé considerato? oppure lo stesso
- ha valore solo nella misura in cui è connesso alla spettanza del bene anelato?
- Si distinguono 3 casi

Caso 1

caso in cui il privato chieda un provvedimento favorevole alla pubblica amministrazione e la stessa ritardi nella sua emanazione.

si può subire un **danno per avere ottenuto in ritardo il provvedimento attributivo del bene della vita anelato?**

In tale evenienza, sul piano dell'elemento oggettivo nulla osta all'ammissibilità di una tutela risarcitoria, atteso che il conseguimento "tardivo" del provvedimento favorevole vale certamente a colorare di illegittimità il ritardo serbato dalla P.A., salvo poi verificare il ricorrere dell'elemento soggettivo *sub specie* di dolo o colpa.

In tale ipotesi, cioè, il rilascio tardivo del provvedimento richiesto dimostrerebbe *ex se* la spettanza del bene della vita dispensando, quindi, il giudice da qualsiasi giudizio prognostico.

Caso 2 e Caso 3

Il problema si complica nell'eventualità del mancato conseguimento del bene della vita in ragione della

pura inerzia (caso 2)

o del

diniego tardivo (caso 3)

in tal caso il privato potrebbe rivendicare non solo il **rilascio del provvedimento favorevole**, ma anche il **ristoro dell'incertezza nella quale è dovuto restare** in attesa di una “qualsiasi” risposta da parte del soggetto pubblico: è il c.d. “**danno da mero ritardo**”.

In questo secondo caso il privato chiede che gli venga risarcito l'interesse ad una rapida e corretta definizione del procedimento amministrativo, **a prescindere** dalla dimostrazione della fondatezza della pretesa sostanziale, per il comportamento ambiguo serbato dall'amministrazione.

Soluzione? 2 teorie +1

1. il privato avrebbe diritto al ristoro del danno soltanto allorquando dimostri la fondatezza della pretesa sostanziale Ad Plen. 7/2005;
2. risarcimento andrebbe riconosciuto anche nel caso in cui non gli spetti il bene anelato poiché “...l’affidamento del privato alla certezza dei tempi dell’azione amministrativa sembra...essere interesse meritevole di tutela in sé considerato...”.

- 3.** Dalla teoria 2 si potrebbe distinguere in base all'eventuale livello di infondatezza della domanda proposta, atteso che nel caso di “manifesta” infondatezza della stessa si potrebbe ritenere:
- a) che non scatti l'obbligo di provvedere in capo alla P.A.;
 - b) che non maturi alcun affidamento in capo al privato.

Per concludere sul punto:

nell'attuale realtà economica e nella moderna concezione del c.d. rapporto amministrativo si deve ritenere che, specie alla luce dei principi UE, anche **il tempo sia un bene** e che, **quindi, la sua lesione implichi un danno risarcibile** (in presenza degli ulteriori presupposti), **a prescindere dalla spettanza del provvedimento.**